

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Невпинний розвиток суспільних відносин у напрямку ринкової економіки, демократизація усіх сфер суспільно-державного життя об'єктивно вимагає перегляду й реформування їх нормативно-правового забезпечення. Означене прямо торкається й нормативно-правового забезпечення здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Права, свободи і законні інтереси суб'єктів трудових правовідносин будуть надійно захищеними лише у випадку ефективного нормативно-правового регулювання діяльності різних за характером і природою органів та посадових осіб, які здійснюють нагляд та контроль за дотриманням законодавства України про працю. З огляду на важливість даної тематики вона й була обрана предметом наукового дослідження, здійсненого в рамках цієї статті. У процесі написання статті автор поставив і вирішив наступні завдання: а) окреслити коло нормативно-правових актів в сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства; б) визначити поняття й особливості даного різновиду нормативно-правового забезпечення; в) дослідити основні підходи вчених до вивчення обраної тематики.

Права, обов'язки, відповідальність суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, порядок здійснення закріплені низкою нормативно-правових актів, різних за характером, природою та юридичною силою. Основні з них: Конституція України [1, ст.141]. Кодекс законів про працю України [2], Закон України «Про охорону праці» [3, ст.668], Закон України «Про пожежну безпеку» [4, ст.21], Закон України «Про прокуратуру» [5, ст.793]. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» [6, ст.218]. Положення «Про Державну інспекцію по нагляду за режимами споживання електричної і теплової енергії» [7, ст.440], Типове положення про роботу уповноважених трудових колективів з питань охорони праці [8], Типове положення про представників профспілок з питань охорони праці [9]. Перелік прав посадових осіб державних інспекторів системи Державного комітету України по нагляду за охороною праці [10], Положення про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення нормативних актів за охорону праці [11, ст.24]. Інструкція щодо застосування Положення про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення нормативних актів про охорону праці [12]. Нині у теорії права ще не склалась єдина точка зору щодо розуміння суті й основних властивостей, якостей та ознак нормативно-правового акта, хоч це питання було предметом розгляду багатьох учених, серед яких А.О. Котюк [13, с.37-38].

Аналіз точок зору вчених відносно суті, природи, ознак загальнотеоретичного поняття нормативно-правового акта дозволяє виокремити наступні методологічні засади щодо розуміння такого їх різновиду, як нормативні акти, що покликані регулювати нагляд й контроль за дотриманням трудового законодавства. По-перше, загальне поняття нормативного акта

і поняття нормативного акта в сфері досліджуваного різновиду контроль-но-наглядової діяльності співвідносяться між собою як ціле і частина, тому їм притаманні однакові основні якості, риси і властивості. По-друге, декотрі відмінності змісту категорії «нормативно-правовий акт в сфері нагляду й контролю за додержанням законодавства про працю» обумовлюються саме досліджуваною групою контроль-но-наглядових відносин та відповідними правотворчими органами. По-третє, визначення загального поняття нормативно-правового акта з логічною послідовністю дозволить визначити й поняття нормативно-правового акта у сфері нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства.

Вищевикладене дозволяє виокремити наступні ознаки узагальненої категорії нормативно-правового акта: вони виходять від держави, виявляють збалансовану державну волю; виражаються в письмово-документальній формі, мають об'єктивний характер і виступають як юридичні документи, що виражають реальність правових норм або процес їх реалізації, мають вольовий характер; приймаються або санкціонуються уповноваженими органами держави (правотворчими органами) чи народом (референдумом); завжди містять норми права або змінюють (відмінюють) діючі, чітко формулюють зміст юридичних прав та обов'язків; приймаються з дотриманням певної процедури; через них населення отримує інформацію про зміст права – правові знання, про суб'єктивні права і обов'язки; їх реалізація забезпечується комплексом заходів державного примусу; вони підлягають обов'язковій державній реєстрації та обліку; публікуються в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю автентичності тексту офіційного примірника. Застосування методу абстрагування й синтезу до означених ознак нормативно-правового акта дозволяє запропонувати свій варіант визначення його поняття: «Нормативно-правовий акт – це виражений в письмово-документальній формі юридичний акт, який приймається спеціально уповноваженими державними органами чи народом і містить загальнообов'язкові для всіх правові приписи». Відповідно щодо нормативно-правових актів у сфері нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю України дане поняття матиме дещо предметний вираз: «Нормативно-правовий акт нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства – це виражений в письмово-документальній формі юридичний акт, який приймається спеціально уповноваженими державою суб'єктами управління контроль-но-наглядовою діяльністю, що здійснюється діяльністю щодо забезпечення дисципліни і законності в процесі регулювання й реалізації трудових та тісно пов'язаних відносин». Природно, ще це і закони України, і постанови Верховної Ради України, і накази та розпорядження Президента України, і постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, і нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю.

Переважає більшість з них відноситься до підзаконних нормативно-правових актів. «Підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, який видається відповідно до закону, на основі закону, для конкретизації законода-

вчих приписів та їх трактування або встановлення первинних норм. Підзаконність нормативно-правових актів не означає їх меншу юридичну обов'язковість. Вони володіють потрібною юридичною силою. Правда, їх юридична сила не має такої ж всезагальності й верховенства, які властиві законам. Однак вони займають важливе місце у всій системі нормативного регулювання, бо забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання усього комплексу суспільних відносин», – робить аргументовані висновки доктор юридичних наук, професор О.Ф. Скакун [14, с.362]. Підзаконні нормативні акти, з точки зору В.Н. Хропанюка, базуються на законі й не протирічать йому. «Підзаконні акти володіють меншою юридичною силою та не можуть протистояти їм. Ефективне регулювання суспільних відносин має місце тоді, коли загальні інтереси узгоджуються з індивідуальними інтересами. Підзаконні акти як раз й призначені конкретизувати основні, принципові положення законів відповідно до своєрідності різних індивідуальних інтересів» [17, с.244]. Отже, основними якостями, рисами, властивостями підзаконних нормативно-правових актів є те, що вони: а) мають меншу від законів юридичну силу; б) приймаються на основі і у розвиток законодавчих положень; в) не повинні суперечити законом України; г) приймаються різними за природою і характерними правотворчими суб'єктами. Звідси: 1. Підзаконні нормативно-правові акти – це акти, які мають меншу від законів юридичну силу, приймаються спеціально уповноваженими суспільством і державою правотворчими органами на основі і у розвиток законів і не повинні суперечити їм. 2. Підзаконні нормативно-правові акти в сфері здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства – це акти, які приймаються у розвиток законів спеціально уповноваженими, компетентними суб'єктами управління контрольно-наглядовою діяльністю щодо забезпечення дисципліни законності в процесі регулювання й реалізації суспільно-трудових відносин.

Чисельність, державних органів, компетентних приймати нормативно-правові акти в сфері організації нагляду і контролю за додержанням законодавства України про працю, призводить до того, що правове регулювання відповідних відносин здійснюється за допомогою великої кількості таких актів, їх сотні. Однак було б неправильним розглядувати масив означеного різновиду нормативно-правових актів як механічний конгломерат, де кожний акт діє сам по собі, поза усякого зв'язку з іншими. Навпаки, усі компоненти цього масиву знаходяться між собою в постійному зв'язку. Кожний нормативно-правовий акт діє постільки, поскільки існує ще ряд актів, які доповнюють, розвивають, конкретизують його. Усі правотворчі органи в сфері нормативного забезпечення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства, стоять перед складною і не завжди вірно вирішуваною ними проблемою: потрібно прийняти такі нормативно-правові приписи, котрі б вносили новий елемент у правове регулювання і одночасно були узгоджені з Конституцією України [1, ст.141] та нормами, прийнятими вищими органами. В ідеалі, система розглядуваних нормативно-правових актів не повинна містити логічних суперечностей, колізій.

Новий акт має органічно вбудовуватись у систему діючих актів та посилювати, а не нейтралізувати або й зовсім руйнувати її регулятивний вплив на суспільні відносини в сфері організації нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю України. Узгодженість нормативно-правових актів забезпечується двома способами: а) встановленням кожному державному органу чітких меж його правотворчої діяльності; б) послідовним проведенням ієрархічного зв'язку між нормативно-правовими актами. Останнє виражається в тому, що кожний нормативно-правовий акт не може суперечити нормативно-правовим актам вищого правотворчого органу. Як пише з цього приводу О.Ф. Скакун: «Підзаконні нормативні акти розрізняються за юридичною силою. Юридична сила підзаконних нормативних актів залежить від становища органів держави, що видають ці акти, їх компетенції, а також характеру й призначення самих актів. Акт нижчестоящої державної інстанції має знаходитись не лише «під законом», але й під «нормативними актами усіх вищестоящих державних органів, яким він повинен відповідати [14, с.362]. Відтак, розмежовані за юридичною силою нормативно-правові акти в сфері забезпечення здійснення нагляду й контролю за дотриманням трудового законодавства утворюють структурний ряд, в якому кожний з його елементів займає чітко визначене місце. Цей ряд утворюють наступні елементи: 1) Закони України; 2) укази Президента України; 3) постанови Кабінету Міністрів України; 4) нормативно-правові акти міністрів та інших центральних органів виконавчої влади, 5) нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій; 6) нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 7) локальні нормативно-правові акти. До останніх належать акти, що видаються в межах підприємств, установ, організацій для регламентації своїх внутрішніх питань щодо охорони праці та нагляду й контролю за додержанням трудового законодавства.

Означений структурний ряд розглянутої системи нормативно-правових актів характеризується ієрархічним поєднанням його елементів, котра виступає як необхідний, закономірний зв'язок цієї системи. Ієрархічний зв'язок виявляється у тому, що нормативні акти мають в структурному ряду певне місце і не можуть містити норм, які суперечать вищестоящим актам. У свою чергу, кожний нормативно-правовий акт виступає вихідною правовою базою для нормативних актів, розташованих в структурному ряду після нього. Як наслідок, нормативний правовий акт, що порушує ієрархічний зв'язок та містить норми, котрі суперечать вищестоячим актам, не підлягає застосуванню в конкретних відносинах, бо не володіє властивостями, необхідними для акта, який містить дійсні норми права. Практична значущість такого структурного ряду нормативно-правових актів, покликаних регулювати відносини в сфері нагляду й контролю за додержанням законодавства України про працю, полягає в забезпеченні їх ефективної систематизації: і інкорпорація, і кодифікація мають здійснюватись лише з урахуванням ієрархічної побудови зв'язку досліджуваної групи нормативно-правових актів. Це дозволить запобігти дублюванню, колізії відповідних правових приписів, підвищить результативність впливу останніх на відно-

сини, що виникають у процесі здійснення розглядуваного різновиду контрольно-наглядової діяльності.

Вищенаведене дозволяє зробити такий висновок: нормативно-правове забезпечення організації нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України – це цілеспрямована діяльність держави у особі спеціально уповноважених органів та посадових осіб по врегулюванню за допомогою нормативно-правових актів та інших засобів юридичної техніки найважливіших відносин, що виникають в процесі контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення дисципліни та законності в процесі регулювання і реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. На зростаючу важливість нормативно-правового забезпечення різних груп суспільних відносин неодноразово вказувалося вченими у загальній і спеціальній літературі. С.Селіванов з цього приводу пише: «Історичний процес ускладнення суспільного буття, стрімке зростання рівня технологічного розвитку об'єктивно зумовлюють збільшення потреби у прогностичних засадах суспільної свідомості, значущості сукупного суспільного інтелекту, підвищення ролі духовних засад виробництва у житті людства, зростання ролі суб'єктивних чинників у соціальних процесах, що жодною мірою не ставить під сумнів значущість ролі матеріальних факторів у процесі соціального буття. Ця закономірність зумовлює необхідність не тільки розширення нормативно-юридичного поля розвитку українських суспільних відносин, створення не просто кількісно нового законодавства, а й формування нової вітчизняної справді цілісної системи права, створення якісно нового за змістом і суттю законодавства – правового» [23, с.11-12]. Цікаво, що ще Гегель вбачав у змісті джерела права не тільки божественне походження права, й «вічні та абсолютні ідеї», «національний дух і традиції народу». Він писав, що підґрунтям права є духовне взагалі, а його найближчим місцем і вихідним пунктом – вільна свобода, оскільки свобода становить її субстанцію і визначення, і система права є царством реалізованої свободи, світом духу, що породжений ним самим як інша правова природа [24, с.31]. В.Медведчук підкреслює, що за умови розпочатої в Україні правової реформи постало надзвичайно важливе питання про підвищення ефективності дії законів, без чого здійснення економічних та інших реформ, формування правової держави і громадянського суспільства, посилення боротьби зі злочинністю, є досить проблематичним. Йдеться, продовжує вчений, не про прийняття виключно нових законів, оскільки їх кількість ще не свідчить про достатню урегульованість законодавством суспільних відносин, і на цій основі зміцнення законності. Необхідною є нова, більш висока якість їх реалізації, дійові механізми забезпечення і охорони [25, с.69].

Зазначені методологічно-теоретичні положення ще раз підкреслюють важливість дослідження якісних й кількісних параметрів нормативно-правового забезпечення здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Вивчення змісту кожного нормативного акта, покликаного регулювати відносини щодо забезпечення дисципліни і законності в процесі реалізації трудових та тісно пов'язаних з ними відносин, дозволить виявити прогалини, колізії та суперечливість правових норм,

сприятиме удосконаленню системного нормативно-правового впливу на процес здійснення контрольно-наглядової діяльності стосовно дотримання законодавства про працю України.

Список літератури: Конституція України //Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.144. 2. Кодекс законів про працю України //Право і практика. 2001. №1. 3. Закон України «Про охорону праці» // Відомості Верховної Ради України. 1992. №49. Ст.668. 4. Закон України «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. №5. Ст.21. 5. Закон України «Про прокуратуру» // Відомості Верховної Ради України. 2000. №5-6. Ст.30. 6. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. №27. Ст.218. 7. Положення „Про Державну інспекцію по нагляду за режимами споживання електричної і теплової енергії», затв. постановою Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 р. №929 // Збірник постанов України. 1996. №16. Ст.440. 8. Типове положення про роботу уповноважених трудових колективів з питань охорони праці, затв. Наказом Державного комітету України по нагляду за охороною праці від 28 грудня 1993 р. №135 // Кодекс законів про працю України з постійними матеріалами // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 1997. №11-12. С.652-656. 9. Типове положення про представників профспілок з питань охорони праці, затв. постановою президії Федерації профспілок України від 22 квітня 1994 р. №П-13-11 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 1997. №11–12. 10. Перелік прав посадових осіб (державних інспекторів) системи Державного комітету України по нагляду за охороною праці, затв. Головою Держнаглядохоронпраці України від 12 листопада 1993 р. // Законодавство України про охорону праці: збірник нормативних документів. К., 1995. Т.4. 11. Положення про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення нормативних актів про охорону праці, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1993 р. №754 // Збірник постанов України. 1994. №1. Ст.24. 12. Інструкція щодо застосування Положення про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення нормативних актів про охорону праці, затв. наказом Держнаглядохоронпраці України від 25 липня 1994 р. №71-а // Законодавство України про охорону праці: збірник нормативних документів. К., 1995. Т.1. 13. Котюк В.О. Теорія права: курс лекцій. К., Вентурі 1996. 14. Скакун О.Ф. Теорія государства и права: Учебник. Х., 2000. 15. Загальна теорія держави і права / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Х., 2002. 16. Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Несерсянца. М., 1999. 17. Теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. 18. Хропанюк В.Н. Теорія держави і права / Под ред. В.Г. Стренозова. М., 2000. 19. Теория государства и права: курс лекцій / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2001. 20. Комаров С.А. Общая теория государства и права. Учебник. М., 1998. 21. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2001. 22. Сырых В.М. Теория государства и права. Учебник. М., 2001. 23. Селиванов В. Правовая реформа і методологія дослідження фундаментальних проблем юридичної науки // Вісник Академії правових наук України. 1998. №4. 24. Гегель Г.В.Ф. Введение к «Философии права» // Гегель Г.В.Ф. Собрание сочинений. М., 1963. Т.7. 25. Медвечук В. Питання ефективності чинного законодавства //Право України. 1998. №6.

Надійшла до редакції 11.03.03